

Mecanismos de *accountability* en la gestión de residuos sólidos, en Colombia y Brasil

Editora e investigadora principal

Diana María Cuadros De Vílchez

Investigadores

Gina Rizpah Besen

José Gerardo Candamil Pinzón

Marlybell Ochoa Miranda

Pedro Roberto Jacobi

COLECCIÓN **INVESTIGACIÓN**



LOS LIBERTADORES
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA

Mecanismos de accountability en la gestión de residuos sólidos, en Colombia y Brasil / editora e investigadora principal Diana María Cuadros de Vílchez; investigadores Gina Rizpah Besen ...[y otros tres] ; – Bogotá: Fundación Universitaria Los Libertadores, 2017.

172 páginas: ilustraciones, diagramas; 17x24 cm (Colección Investigación)

ISBN 978-958-9146-84-2 (impreso)

ISBN 978-958-9146-85-9 (digital)

Residuos urbanos -- Políticas -- Colombia -- Brasil 2. Tratamiento de residuos – Investigaciones – Colombia -- Brasil 3. Aprovechamiento de residuos – Colombia – Brasil 4. Participación ciudadana -- Colombia -- Brasil I. Cuadros de Vílchez, Diana María, autora II. Rizpah Besen, Gina, autora III. Fundación Universitaria Los Libertadores.

363-728 M486 –dc21

CRAIFULL

Primera edición: Bogotá,
Agosto de 2017

© Fundación Universitaria
Los Libertadores
Bogotá, D.C., Colombia.

Cra. 16 No. 63A-68 / Tel.: 254 47 50
www.ulibertadores.edu.co

Juán Manuel Linares Venegas
Presidente del Claustro

Lucía del Pilar Bohorquez
Rectora

Orlando Salinas Gómez
Vicerrector Académico

Luis Ignacio Aguilar Zambrano
Director de Investigaciones

Diana María Cuadros De Vílchez
Gina Rizpah Besen
José Gerardo Candamil Pinzón
Marlybell Ochoa Miranda
Pedro Roberto Jacobi
Autores

Andrea del Pilar Sierra
Corrección de estilo

Diego A. Martínez Cárdenas
Coordinador Editorial

Marco Aurelio Cárdenas
Diseño Serie Investigación
Profesor Universidad Nacional

Los conceptos emitidos en esta publicación son responsabilidad expresa de sus autores y no comprometen de ninguna forma a la Institución. Se autoriza la reproducción del texto citando autor y fuente, únicamente con fines académicos. En caso distinto, se requiere solicitar autorización por escrito al editor.

CAPÍTULO 1

Fundamentos teóricos y conceptuales del estudio comparativo

Diana María Cuadros De Vílchez⁴

El presente capítulo aborda las bases teóricas y conceptuales de este estudio comparativo. Ellas permiten la aproximación al complejo entramado de controles del poder público que operan en las democracias representativas y, reconocer en él los mecanismos de *accountability* (MA) formales participativos que son el objeto de la investigación. Al final del capítulo se exponen aquellas características que aproximan a las ciudades de Bogotá, D. C., y São Paulo ante los retos que plantea la gestión de los residuos sólidos; en particular, en el ámbito de la gobernanza donde se encuentran los MA participativos. Estas similitudes dan sustento empírico a la comparación entre las dos ciudades.

Democracia y mecanismos de *accountability* participativos en la gestión ambiental

La rendición de cuentas es intrínseca a la democracia. Esta no podría ser concebida ni ponerse en práctica, sin una vasta y compleja red de mecanismos de rendición de cuentas entre el pueblo y aquellos que gobiernan en su nombre (Warren, 2014). Rendir cuentas, en general, consiste en tres etapas: en primer lugar, para que una relación califique como tal, el actor está obligado a informar al foro acerca de su conducta, aportando información sobre la ejecución de tareas, resultados o procedimientos. Esto aporta al *accountability* dos componentes necesarios: la obligación de los funcionarios

4

Antropóloga, Universidad de Los Andes de Bogotá y PhD en Filosofía Política y Jurídica, Universidad de Barcelona, España. Directora de línea institucional de investigación en Desarrollo Humano en el Contexto Social Colombiano de la Fundación Universitaria Los Libertadores de Bogotá. Miembro del grupo Derecho y Política de la misma institución. Ha participado con artículos y capítulos de libro sobre utilitarismo, igualdad, democracia, sistema político español y *accountability* en América Latina.

públicos, de informar, dialogar y escuchar al público (*answerability*); y las herramientas para obligar a rendir cuentas (*enforcement*) (Schedler, 1999)⁵. El análisis de esta etapa requiere, por tanto, precisar las acciones o decisiones que están sujetas a rendición de cuentas; al respecto, el escrutinio no tiene que ser *ex post*. Es posible ejercerlo para prevenir una acción respecto a una decisión ya tomada. Segundo, el foro debe tener la potestad de interrogar al actor y cuestionar la pertinencia de la información, las explicaciones o la justificación que ha proporcionado. Tercero, el foro puede expedir un juicio sobre la conducta del actor, en forma de aprobación o desaprobación (denuncia o condena); y en este segundo caso, cabe la posibilidad de que el foro imponga algún tipo de sanción (Bovens, 2007). En tal sentido, la tercera etapa se analiza en términos de las consecuencias que pueden enfrentar los actores al rendir cuentas. Al respecto, a pesar de la vasta literatura sobre *accountability*, todavía no hay un consenso acerca de si el concepto requiere de los elementos de sanción y premio. Para el presente estudio la capacidad de castigo o sanción por parte del foro no es un requisito. Lo importante es que el *accountability* tenga consecuencias en términos de la capacidad del foro de lograr que el actor rectifique sus actos o los reafirme de acuerdo con los intereses expresados por el foro. Esto no solo se logra con la amenaza de castigos o sanciones; también, a través de denuncias públicas que pueden dar mala imagen al actor o a través de un *accountability* con mayor implicación ciudadana como es la “apropiación conjunta” que se describe más adelante. De ahí que el estudio se centre en las consecuencias y no, en si estas son sancionatorias o laudatorias.

Respecto a la caracterización anterior, vale la pena recoger algunas precisiones ampliamente aceptadas en la literatura, dado el impacto que tienen sobre los estudios empíricos de *accountability*: que el *accountability* es una noción relacional en tanto hace referencia a dos actores (el foro y el actor) que se vinculan a través de varios elementos concatenados: la obligación del actor a rendir cuentas, la capacidad del foro de exigirlos y emitir juicio sobre estas, y las consecuencias de dicho control. Tomados aisladamente, cualquiera de estos tres elementos puede ser un ejercicio de control, transparencia o información, pero no llega a ser *accountability*. Si bien, el *accountability* es una forma de control, no ocurre a la inversa; el control es una noción más amplia (Bovens, 2007). Para dar un ejemplo, un observatorio ciudadano sobre el cuidado de parques y zonas verdes en una urbe, ejerce control o vigilancia permanente sobre las acciones que en tal sentido realizan los operadores públicos y privados, y facilita información a la ciudadanía sobre lo observado. A esta forma de control le falta el elemento relacional y concatenado entre el foro y el actor: deliberadamente, el actor no brindará la información a un foro que está habilitado para demandarla, emitir juicios sobre ella y esperar que además el actor actúe en consecuencia. Esto no impide al observatorio actuar como un mecanismo de *accountability* social cuando denuncia la mala gestión de organismos públicos y les exige a estos rendir cuentas de sus actos (más adelante se hablará de este tipo de *accountability*). A partir de esta precisión, por

5

Para ahondar en estas precisiones, ver la aproximación conceptual de Hernández y Arciniegas (2011).

razones prácticas a lo largo del texto se empleará el término “control” como sinónimo de *accountability*.

Otra precisión similar se da respecto a la noción de transparencia, entendida como la disponibilidad de información sobre un actor quien permite a otros actores auditar los trabajos y desempeños que realiza el primero (Meijer, 2014). La transparencia se puede dar de manera pasiva, a través de derechos de requerimientos de información; de forma proactiva a través de documentos y sitios o páginas de internet, y de manera forzada a través de filtraciones y denuncias. Meijer caracteriza la acción como activa o pasiva desde la perspectiva del agente público bajo control. Para el presente estudio, se incluye el derecho de petición como MA participativo en tanto los ciudadanos tienen la capacidad de solicitar información y explicaciones al agente público y este debe atender la petición.

Todas estas formas de transparencia contribuyen al *accountability* y más ampliamente, a valores como la democracia, responsabilidad y legitimidad (Meijer, 2014, pp. 511-512). En tal sentido, la transparencia es un requisito del *accountability*, pero no son sinónimos. Para utilizar otro ejemplo, un ejercicio de transparencia sin llegar a ser un mecanismo de *accountability*, puede ser la información de la página institucional (web) de un ministerio de medio ambiente (sobre su desempeño como entidad pública) porque, de nuevo, falta el componente relacional: la capacidad del foro de interrogar al agente y demandarle justificaciones o más información, así como emitir juicios sobre ella y esperar que el actor actúe en consecuencia. Entre otras razones, este componente relacional y, en particular, el empoderamiento del foro para exigir más y mejor información, garantizan mayor transparencia. Más aún, si se tiene en cuenta que las entidades públicas tratarán de transmitir información favorable —sesgada—, sobre su gestión. De igual manera, pueden publicar información incompleta o compleja para el ciudadano, así que se dificulta forjarse una opinión —real—sobre el quehacer de los agentes públicos (Hong e Im, 2013, p. 576).

La caracterización anterior admite que el *accountability* sea aplicable en todas las fases de la función pública: la toma de decisiones, su ejecución y los resultados y consecuencias de las decisiones. Igualmente, se puede ejercer sobre actores individuales o colectivos, esto es, sobre individuos y entidades que ejercen funciones u ostentan cargos públicos. El elemento democrático de la rendición de cuentas tiene que ver con aquellos a quienes se les debe la rendición, esto es, las personas a las que, efectiva o potencialmente, afectan las acciones o decisiones de quienes deben rendir cuentas. Y tiene que ver con la manera como los miembros de una comunidad detentan derechos o prerrogativas discursivas, en el sentido de que tienen la potestad de solicitar, recibir y aceptar o rechazar las razones y justificaciones del ejercicio del poder, e incluso, detentan el poder de demandar y sancionar las razones y los contenidos de una decisión. De ahí que un sistema democrático de *accountabilities* sea un sistema de empoderamientos (Warren, 2014), desde un enfoque político⁶.

6

Para una distinción entre un enfoque político y uno administrativo, acerca del *accountability*, ver Laegreid, 2014, p. 326.

De acuerdo con lo anterior, los mecanismos de *accountability* (MA) son distribuciones de empoderamiento entre quienes ejercen el control, contrapeso o supervisión. Una distribución que se evidencia en: quiénes tienen la capacidad de exigir la rendición de cuentas (el foro), frente a qué poderes o agentes públicos, sobre qué decisiones o acciones y analizando qué consecuencias enfrentan estos agentes a partir de dicho control o supervisión. En la práctica, cada uno de los componentes indicados suele ser específico, en el sentido de que los MA presentan sus propios foros, se dirigen a determinados agentes y decisiones, y tienen consecuencias diferentes. A su vez, cada uno de estos elementos se despliega en la práctica, de manera gradual: los foros pueden ser más o menos incluyentes, los MA pueden exigir cuentas a agentes más decisivos sobre asuntos de mayor relevancia, y tener consecuencias más o menos severas o vinculantes para los agentes. Estas diferencias se traducen a su vez en diversos grados de distribución de empoderamientos, como se verá en el capítulo 5.

En las democracias representativas, el *accountability* se da entre poderes públicos o bien, entre la población y los poderes públicos incluyendo los agentes privados que manejan recursos públicos. Entre los MA más destacados están: el voto, los derechos de petición, las reglas sobre transparencia y acceso a información, los modos de control entre agencias y ramas del Gobierno, y las auditorías públicas. De manera correspondiente, los empoderamientos se distribuyen entre los ciudadanos (votantes), actores sociales, las agencias estatales y los agentes internacionales que ejercen el control.

Atendiendo a los actores entre quienes se distribuyen los empoderamientos para ejercer el control, la literatura ha clasificado los MA en: a) verticales, donde el control lo ejercen los ciudadanos, ya sea individualmente, en asociaciones o como actores sociales que representan intereses públicos (por ejemplo, la prensa o las ONG), a través de las elecciones o diversas modalidades de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil (Goetz y Jenkins, 2005); b) horizontales, ejercidos por el poder judicial y legislativo, por agencias públicas de control autónomas e independientes, siendo el *ombudsman* o las defensorías públicas las más comunes desde la década de los ochenta (O'Donnell, 1994; 1998); y c) transversales o mixtos donde participan tanto agentes públicos como actores sociales que representan intereses públicos en el control y supervisión de agentes públicos o que gestionan recursos públicos (Isunza, 2011). Desde esta perspectiva, el sistema de *accountabilities* engloba una multiplicidad de relaciones entre actores estatales y privados obligados a rendir cuentas, y actores sociales y estatales que exigen rendición de cuentas basados en derechos y en facultades legales (Hernández, 2010).

El propósito que tradicionalmente se ha atribuido a los MA en una democracia es doble: por un lado, busca impedir la arbitrariedad y el abuso del poder por parte de quienes lo detentan; y por otro, espera hacer más efectivo el desempeño de los actores que rinden cuentas, en el sentido de hacer más compatibles sus acciones y desempeño, con los intereses de quienes se ven afectados por ellas; esto es, lograr más

efectividad democrática⁷. Sin rechazar este doble propósito, en la literatura han cobrado importancia los defensores de la democratización de los MA, entendida esta como una mayor distribución de empoderamientos que permitan o amplíen la implicación de la ciudadanía en las decisiones de los poderes públicos. Esto supone trascender los MA tradicionales como el voto, los canales horizontales de contrapeso de poderes y las auditorías que realizan las agencias de control a los poderes públicos e incluir MA participativos. La tesis de fondo es que un mayor empoderamiento ciudadano en la rendición de cuentas, contribuye a la calidad de la gobernanza de los asuntos ambientales, por la vía de legitimar la toma de decisiones, ampliar la transparencia de la gestión y facilitar el acceso a la información del público.

Varios argumentos empíricos y normativos apoyan esta postura: uno de ellos son las limitaciones de los MA tradicionales, en particular el voto, para compatibilizar las acciones de los agentes públicos con los intereses de la población (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Otro, son las limitaciones de la gestión de los servicios públicos, gestión basada en modelos competitivos de negocio que han probado ser inefectivos e inequitativos en tanto desatienden a los habitantes urbanos con recursos insuficientes para acceder a estos servicios a través del mercado (Lange, Driessen, Sauer, y Burger, 2013); de donde se deriva la necesidad de incluir especialmente a estos sectores en la planeación y control de los servicios, en los niveles comunales y de barrio (Cavill y So-hail, 2004). También se sostiene que una mayor implicación ciudadana en la rendición de cuentas aumenta la responsabilidad de los organismos públicos (Wang, 2002). De igual forma, se alega que un mayor empoderamiento ciudadano en la rendición de cuentas aumenta la confianza de los ciudadanos en el Gobierno y los agentes públicos, y su mayor voluntad de colaborar financieramente con la administración pública (Wang, 2002). Otro argumento es que los ciudadanos conocen mejor sus propias necesidades, y por tanto están en una mejor posición para exigir la rendición de cuentas. Una mayor implicación ciudadana incrementa las posibilidades de aprovechar su experiencia, conocimiento y múltiples perspectivas; esto involucra dar a los ciudadanos un papel directo en el proceso de toma de decisiones y empoderarlos para exigir una rendición de cuentas pública, efectiva y transparente (Damgaard y Lewis, 2014). Y finalmente, se sostiene que la implicación y el trabajo colaborativo de la ciudadanía con los poderes públicos contribuye a la calidad de la gobernanza en términos de legitimidad democrática, transparencia e inclusión social (Ackerman, 2004).

Estos argumentos se enmarcan en perspectivas políticas más amplias, no necesariamente coincidentes, que abogan por una profundización democrática que resuelva las deficiencias y vicios de los sistemas representativos. Así, desde orillas diferentes, para el *New Public Management*, es conveniente la devolución de la autoridad a los ciudadanos, entendida como una mayor injerencia de los usuarios o consumidores en el monitoreo y control de la prestación de los bienes y servicios públicos; esto, en tanto produce una mayor eficiencia del sistema de provisión de bienes y servicios en

7

Smulovitz (2001) denomina “*accountability* político” al que tiene por finalidad compatibilizar las acciones de los gobernantes con las demandas de la población.

tanto se espera que los ciudadanos se decanten por los sistemas que, a menor costo para ellos, responden mejor a sus intereses y necesidades, eliminando del mercado a los sistemas menos eficientes. Desde esta perspectiva, se aboga por la implicación ciudadana en el control de la gestión pública y por una mayor transparencia e información por parte de las agencias públicas o privadas encargadas de la provisión de bienes y servicios públicos; esto, con el fin de que los ciudadanos puedan denunciar la corrupción o exigir un mejor servicio (estrategia de voz) o simplemente, escojan la mejor oferta del mercado (estrategia de salida). Mientras que, por su parte, las perspectivas socialdemócratas defienden una mayor participación ciudadana desde una concepción de la democracia como el gobierno no solo “para” sino también “de” los ciudadanos. La mayor injerencia ciudadana se valora no solo por sus efectos benéficos y útiles en términos económicos y de preferencias ciudadanas, sino como un fin en sí mismo⁸.

En estas diferentes orillas del pensamiento, hay convergencia en varios objetivos de profundización democrática: a) introducir reformas institucionales que incluyan formas y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública; b) fortalecer los movimientos sociales y de la sociedad civil frente a las formas tradicionales de representación (partidos, elecciones); b) fortalecer proyectos políticos pluralistas e incluyentes; y c) conquistar y exigir los derechos de los ciudadanos excluidos. El propósito del *accountability*, por tanto, no se limita a funciones prácticas de hacer más efectivo el ejercicio del poder y la gestión de los recursos públicos, sino que cumple funciones más ambiciosas de profundización democrática como: compensar las asimetrías entre los agentes del mercado que proveen servicios públicos y los ciudadanos con menos recursos e información; mejorar los derechos a la información y los principios de transparencia y responsabilidad de los poderes públicos; fortalecer a los ciudadanos más vulnerables otorgándoles voz y capacidad de exigibilidad para mejorar su acceso a los recursos y sus condiciones de vida; y reemplazar mecanismos inequitativos de acceso a recursos públicos como el clientelismo, la corrupción y el corporativismo (Hernández, 2011).

Desde hace casi tres décadas, estos planteamientos han ido de la mano de cambios significativos en la sociedad civil que tienen que ver con el surgimiento de nuevos repertorios de acciones de control, monitoreo y denuncia de la ciudadanía a los poderes y agentes públicos y privados que restringen o vulneran sus derechos. Es notorio el surgimiento de nuevos movimientos sociales, asociaciones cívicas y denuncias mediáticas que demandan mayor transparencia, el acceso a información y la rendición de cuentas de los poderes públicos y privados que gestionan recursos públicos (Hernández y Cuadros, 2014).

Algunos organismos internacionales han venido haciendo eco de las tendencias intelectuales y la presión social hacia la implicación ciudadana en el *accountability* sobre los asuntos públicos. Ejemplo de ello es la relevancia que se le atribuye a la

8

Algunos representantes destacados de esta defensa, desde la década de los ochenta hasta el presente, son, entre otros: Crawford Brough Macpherson, Benjamin Barber y Robert Dahl.

participación e implicación ciudadana y el *accountability* en la gobernanza urbana, en la reciente agenda del Habitat III, de Naciones Unidas. En ella se aboga por una democracia local con efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, donde los ciudadanos estén empoderados para hacer rendir cuentas a las instituciones públicas por sus decisiones (Naciones Unidas, 2016). El diseño de políticas públicas y de MA estatales se ha visto permeado por estas tendencias y presiones. Bien sea por la vía del reconocimiento de las acciones participativas de hecho o influenciadas por presiones internacionales, la legislación de las democracias representativas ha ido introduciendo derechos y deberes de la ciudadanía, de implicarse de forma directa en la rendición de cuentas en casi todos los ámbitos de actuación de los poderes y agentes públicos⁹.

Tal dinámica ha provocado la coexistencia de mecanismos tradicionales de control y rendición de cuentas, junto con mecanismos de *accountability* social. Estos últimos hacen referencia a herramientas no electorales de control de las autoridades públicas, activadas por la comunidad (Smulovitz, 2001) (en el capítulo 5 identificaremos estos mecanismos de carácter vertical y mixto). Entre ellas se incluyen los mecanismos formales, es decir, aquellos reconocidos e institucionalizados en el marco legal como instrumentos de control ciudadano que son el objeto de este estudio comparativo, y mecanismos informales que se refieren al control ciudadano que no tienen un reconocimiento legal como tal, pero que están amparados por la constitución y la ley; por ejemplo, los movimientos sociales, marchas y protestas pacíficas, las ONG con funciones de vigilancia y control, o el periodismo investigativo y de denuncia. Es significativo que las “nuevas” demandas ambientales de la ciudadanía en América Latina, se canalicen a través de este tipo de mecanismos (ver informe PNUD, 2014).

El *accountability* social se canaliza por vías institucionales y no institucionales; las primeras son acciones legales o reclamos ante organismos de supervisión; las segundas, buscan una sanción simbólica a los agentes públicos o a sus decisiones y acciones. Ejemplo de ello son las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas. En general, los mecanismos de *accountability* social no detentan por sí mismos la capacidad de imponer sanciones legales aunque sí pueden activar la acción legal sancionadora de los órganos del Estado correspondientes (Smulovitz, 2001).

La inclusión de MA participativos en las legislaciones nacionales y su injerencia en las interrelaciones entre gobernantes y gobernados ha despertado el interés por comprobar sus efectos sobre las políticas y la gestión pública, y su contribución práctica a modelos de democracia participativa. Los incipientes estudios parten de que su diseño institucional es determinante para que garanticen una mayor sintonía entre las demandas ciudadanas y las respuestas de los agentes públicos; esto es, para que haya una mayor efectividad democrática. Igualmente, para que resuelvan las asimetrías de empoderamiento que sufren los ciudadanos con menos recursos e información, especialmente en

9 Para una revisión de la transformación que han sufrido las democracias representativas gracias a la institucionalización de estas nuevas formas de participación e implicación ciudadana, ver Warren (2006); y Dalton, Cain y Scarrow (2006). Sobre las nuevas estrategias de *accountability* ciudadano a los poderes públicos en Latinoamérica ver Hernández y Cuadros (2014).

los países en desarrollo. No hay análisis concluyentes sobre los MA participativos que mejor cumplen estas expectativas democráticas aunque existe el consenso de que no hay modelos ideales universales; su diseño debe responder al contexto donde se insertan (Romzeck, 2014). En este sentido, faltan estudios que examinen el diseño de los MA y sus efectos sobre: una gestión pública más controlada, unos servicios públicos más acordes con las necesidades de poblaciones tradicionalmente excluidas y, sobre una mayor distribución de empoderamientos a favor de ciudadanos con carencia de recursos y menor calidad de vida. Sin este tipo de análisis los intentos por introducir nuevos MA participativos pueden simplemente dar una apariencia de mayor transparencia y control a los poderes públicos y a los agentes que gestionan recursos públicos, sin alterar la dinámica estructural entre gobernantes y gobernados (Damgaard y Lewis, 2014); en últimas, sin lograr la anhelada profundización democrática.

De acuerdo con lo anterior, los estudios formales sobre los mecanismos participativos, como el aquí presentado, contribuyen a verificar la calidad de la gobernanza de los asuntos ambientales, en términos de legitimar la toma de decisiones, ampliar la transparencia de la gestión y facilitar el acceso a la información del público. Esto, en la medida en que la distribución de empoderamientos entre la población, en la rendición de cuentas de las políticas públicas y los agentes involucrados, refleja la legitimidad de estas políticas, su grado de transparencia y compromiso con la información. *Prima facie*, una mayor distribución de empoderamientos, da mayor legitimidad a las decisiones tomadas por las entidades públicas. Igualmente, supone una mayor transparencia sobre la gestación, ejecución y control de las estas. Lo que implica divulgar información útil, completa y utilizable para que los ciudadanos puedan ejercer el control efectivamente. En el capítulo 5 se analizan los empoderamientos de los MA encontrados en las ciudades de Bogotá, D. C., y São Pulo, y el alcance de estos resultados.

La gestión urbana de los residuos sólidos (GRS)

La gestión ambiental ha sido uno de los ámbitos donde se han introducido MA participativos, por vía de la legislación, en las democracias latinoamericanas. Un fenómeno que ha ido consolidando modos coexistentes de gobernanza ambiental (Lange *et al*, 2013), que se caracteriza porque: a) los agentes responsables de garantizar derechos ambientales de la población a través de la prestación de servicios públicos, pueden ser públicos, privados o entidades mixtas; b) las decisiones sobre cómo garantizar estos derechos y servicios públicos se toman en instituciones representativas tradicionales como son las alcaldías y los consejos de gobierno locales, pero también, a través de modalidades de colaboración ciudadana con sus gobernantes como son los consejos ambientales, cabildos, presupuestos participativos y otras instancias de participación ciudadana; y c) donde los MA se ejercen simultáneamente por vías electorales, a través de agencias especializadas de control público y por medio de los múltiples MA participativos reconocidos en la legislación, además de las vías no institucionales de control que ejerce la sociedad.

En este contexto, resulta de particular interés conocer los MA formales participativos que se han introducido en la legislación. Como ya se ha expresado, se trata de respuestas institucionales a dos grandes desafíos: 1) la demanda por una mayor profundización democrática y 2) el reto ambiental que está directamente vinculado a la salud y el bienestar de los habitantes. Uno de los ámbitos más atendidos en este sentido, por ejemplo, ha sido la gobernanza del agua en el VII Foro Mundial del Agua: “Implementación del derecho humano al agua en América Latina”. Adicionalmente, la importancia que otorga la OECD al problema a través del documento OECD *principles on water governance*, 2015 y de los estudios académicos regionales sobre el asunto.

Otro problema ambiental que ha recibido una atención desproporcionalmente menor a su importancia es la gestión urbana de los residuos sólidos (GRS), especialmente en países del Tercer Mundo. Esta comprende, entre otros elementos, todas aquellas decisiones, estrategias y herramientas institucionales, legales, tecnológicas y financieras del Estado para prestar adecuadamente los servicios públicos de recolección, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos sólidos. Desde esta perspectiva, los MA formales participativos hacen parte de la GRS en tanto son herramientas institucionales para la adecuada prestación de los servicios públicos mencionados, en todas sus fases: desde la toma de decisiones, y la ejecución, hasta los resultados y efectos de la prestación de estos servicios, y donde el término “adecuado” se refiere a los retos prácticos y democráticos mencionados.

Si se tiene en cuenta el hecho de que los residuos sólidos son el efecto de casi todas las actividades humanas y que, por tanto, tienen una naturaleza muy variada en cuanto a peligrosidad, aprovechamiento, tratamiento y disposición final, se entiende entonces la complejidad normativa e institucional de la GRS¹⁰. Solo para mencionar algunos factores que contribuyen a ello: en primer lugar, la GRS abarca un conjunto cada vez mayor de normas que dan tratamiento específico a la variada naturaleza de los residuos. En segundo lugar, porque las normas que regulan actividades humanas generadoras de estos residuos a su vez afectan o intervienen en la GRS (por ejemplo, salud, vivienda, consumo, producción, importaciones, transporte, ordenamiento territorial, etc.). En tercer lugar, por la cantidad de regulaciones provenientes de los diferentes ámbitos de gobiernos (nacional, regional y local) que directa e indirectamente están modelando la GRS. En cuarto lugar, por el complejo entramado institucional que implica lo anterior: dependencias y entidades públicas, privadas y mixtas implicadas en la adecuada ejecución de las normas existentes, a través de programas, planes de desarrollo y actuación nacionales, regionales, distritales y municipales¹¹. En quinto lugar, el sistema de accountabilities que cubre todas las fases de la GRS, donde aparecen mecanismos horizontales, mixtos y verticales, estos últimos formales e informales. Y finalmente, el entramado de actores públicos y privados que conforman el

10 Aquí se hace referencia a la GRS como una noción abstracta. Más adelante se aplicará el problema concretamente en Bogotá, y São Paulo y se verá cómo se enfrenta al reto de administrar esta complejidad normativa e institucional para prestar los correspondientes servicios públicos y rendir cuenta de ello a la ciudadanía.

11 Una obra en este esfuerzo, para el ámbito colombiano es la de Ochoa, 2016.

conjunto heterogéneo de generadores de residuos sólidos a quienes se les reconoce como parte activa y pasiva de esta institucionalidad, configurando lo que se denominó “modos coexistentes de gobernanza ambiental”.

Para el ciudadano de cualquier urbe, la GRS constituye uno de los servicios urbanos más visibles. Es una importante fuente de empleo y consume una gran proporción de los gastos operacionales de las ciudades y municipios. En países menos desarrollados es una fuente significativa de subsistencia y capital social, especialmente para la población urbana con más necesidades. Y su adecuada administración es crítica para la protección de la seguridad y salud pública, la protección ambiental y la inclusión social (Whiteman, Smith, y Wilson, 2001). Una mala gestión de los residuos sólidos puede suponer impactos negativos sobre la salud y seguridad alimentaria de las personas. Entre los efectos está: la proliferación de enfermedades, especialmente el dengue e infecciones intestinales; el deterioro de la calidad del aire por emisiones de metano y dióxido de carbono de los rellenos sanitarios, y de otros gases de efecto invernadero, GEI, por la quema no controlada de basuras; esta última es la principal fuente de GEI en América Latina; la drástica reducción de la fertilidad de los suelos y la activación de procesos erosivos; y la contaminación del agua y fuentes de agua de las poblaciones por el vertido de residuos en canales y ríos (BID, 2009; Revi *et al* 2014).

De acuerdo con Wilson (2007), poco a poco se han ido introduciendo nuevas metas y objetivos a la GRS. Antes de la década de los setenta, la prioridad era proteger la salud humana apartando los desechos de las áreas habitadas, sin prestar mayor atención a las condiciones de su disposición final. Desde entonces, la preocupación ambiental ha provocado un viraje en la GRS, centrando la mirada en la reducción y el tratamiento adecuado de los residuos; ejemplo de ello ha sido la eliminación casi total de su vertimiento incontrolado a cielo abierto en países desarrollados, aunque lamentablemente persistente en el Tercer Mundo. Al respecto, el autor sostiene una visión poco optimista:

“I have been working on waste management in developing countries for 20 years, and have seen much progress in that time. However, the key priority for cities is still the same as in Europe and North America up to the 1960s, i.e., waste collection or “getting waste out from under foot” (Wilson, 2007, p. 202).

Desde la década de los noventa se dio un salto cualitativo con el reconocimiento internacional de la necesidad de una reconversión del sistema productivo hacia la “*waste economy*”, donde se prioriza el ahorro de materiales, así como el uso de estos pero con menor impacto ambiental y sobre todo, que permitan su reutilización; y en el Tercer Mundo, donde se incluya a la población recicladora en sistemas formales de recolección y tratamiento de residuos, mejorando sus condiciones de trabajo y calidad de vida (Revi *et al*, 2014). Reflejo de esta nueva visión fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) 1992 o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro; uno de los eventos internacionales que puso el tratamiento

de residuos sólidos en el centro de las preocupaciones ambientales globales. Desde él se buscaba:

“Prevenir y minimizar eficientemente los impactos y riesgos a los seres humanos y al medio ambiente, garantizando la protección ambiental, el crecimiento económico, el bienestar social y la competitividad empresarial, a partir de introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos, como un desafío de largo plazo. (Arévalo, 2010, p. 119)

Por otra parte, desde la década de los ochenta se tomó conciencia de que las ciudades, encargadas de los servicios de recolección, tratamiento y disposición final de residuos, no podrían cumplir estas funciones sin una nueva gobernanza que incluyera la voz y cooperación de los usuarios: habitantes, empresas e industria (Naciones Unidas, 2010). Al mismo tiempo, se hizo palpable que el problema no se resuelve solo a partir de enfoques económicos y tecnológicos, sino que requiere de una ingeniería institucional y legal que enmarque los planes y programas de recolección y tratamiento final de los residuos, donde la población juega un papel protagónico como agente implicado en la toma de decisiones sobre la planificación, implementación y control de la GRS en su ciudad (Naciones Unidas, 2010; Rodic *et al*, 2010; Abarca, Maas y Hogland, 2013).

De acuerdo con lo anterior, la GRS debía ser abordada desde una perspectiva más amplia que la de los enfoques dominantes centrados en la tecnología y cerrados a los aspectos de la gobernanza (Whiteman *et al*, 2001). Desde la década de los sesenta se habían aplicado análisis sistémicos para ayudar a las agencias encargadas de la GRS en países en desarrollo, centrados casi exclusivamente en los problemas económicos y tecnológicos; pocos consideraban la importancia de involucrar a los *stakeholders* relevantes (agencias gubernamentales, la industria y el sector privado, las comunidades locales y los recicladores informales) y ninguno de ellos consideraba el ciclo completo de la GRS (desde la prevención hasta su tratamiento y disposición final). Estos análisis hacían más evidente la necesidad de metodologías holistas e integradoras que abordarían los estrechos vínculos entre las esferas socioculturales, ambientales, tecnológicas y económicas, especialmente en países en desarrollo (Marshall y Farahbakhsh, 2013, y Abarca *et al*, 2013).

En respuesta a esta necesidad, a principios del siglo XXI la perspectiva integral de la GRS (*Integrated Solid Waste Management*, ISWM)¹² comenzó a cobrar fuerza como propuesta analítica y sustento de las políticas públicas. En la actualidad, se reconoce internacionalmente como la herramienta más robusta para abordar la GRS y desde ella diseñar políticas públicas, planes y programas de acción. Este enfoque le otorga importancia tanto a los aspectos económicos y tecnológicos, como a los relacionados con la gobernanza ambiental (diseño institucional y legal, y la implicación activa de la

12

En adelante, se empleará la sigla en inglés “ISWM” para distinguirla de la “GRS” que alude a la función que ejercen los gobiernos municipales sobre estos materiales y que no compromete ninguna perspectiva en particular.

población). Como sostienen sus proponentes, la GRS y la buena gobernanza son dos caras de la misma moneda (Scheinberg, 2008).

La ISWM distingue tres dimensiones para abordar la GRS: a) los componentes tecnológicos, b) los aspectos de sostenibilidad, y c) los *stakeholders* o actores presentes en determinada región (Rodric, Scheinberg y Wilson, 2010). En particular, la sostenibilidad incluye los aspectos sociales, institucionales, políticos, financieros, económicos, ambientales y técnicos. Y los *stakeholders* hacen referencia a todas las personas y entidades que tienen un interés en la GRS, donde se incluyen no solo los responsables directos de los servicios públicos, sino también los usuarios de estos (Scheinberg, 2008)¹³. Desde este enfoque, un sistema de GRS sostenible y viable consiste en una combinación estable de tecnologías e instituciones que funcione flexiblemente bajo el paraguas de una política claramente definida. El mensaje clave es que todos los *stakeholders* deben estar involucrados y los aspectos de sostenibilidad deben ser considerados en su totalidad. Entre otros requisitos, los usuarios deben contar con canales de diálogo transparentes con los proveedores de servicios, y la comunidad tiene que compartir responsabilidades de planeación y control. Los ciudadanos deben pasar de ser receptores pasivos a actores activos de la GRS (Van den Kludert y Anshütz, 2002; Scheinberg, 2008; Naciones Unidas, 2010). Desde esta perspectiva se entiende que los MA participativos tienen tanta relevancia como los aspectos técnicos de la GRS.

Hoy en día, casi todos los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC), basan sus planes de GRS en esta perspectiva integral, incluyendo Brasil y Colombia, como lo corroboran sus respectivas políticas nacionales; aunque difieren en el énfasis que dan a los aspectos de gobernanza (ver *infra*). El presente estudio confirma que algunos países son más coherentes con la formulación original de la ISWM y le dan la misma importancia a los factores de gobernanza que a los aspectos técnicos y económicos. Otros, en cambio, aunque reconocen estos factores, los relegan a un segundo plano.

Desde la perspectiva integral, organismos internacionales como el BID han realizado diagnósticos que destacan los siguientes retos para las ciudades de la región: hay una alta urbanización de la población si se considera que un 80 % vive en las ciudades y, uno de cada cinco habitantes reside en grandes urbes. La concentración resultante de habitantes, comercio e industria supone la generación de grandes cantidades de residuos que deben ser recogidos, tratados y dispuestos de manera que no se ponga en peligro la salud y los recursos ambientales de la población. Los alcaldes reconocen la prioridad de este reto pero coinciden en que supone afrontar muchos otros: lograr la sostenibilidad financiera; crear ambientes confiables y atractivos para inversores privados; contar con la cooperación estable de la población con los sistemas de residuos sólidos (generar menos residuos, reciclarlos y aprovecharlos); y fortalecer las instituciones que gestionan los residuos. Estos estudios también reconocen mejoras en la GRS en la región, tales como: ajustes a las tarifas de los servicios públicos; más y mejor acondicionados rellenos sanitarios donde disponer de los residuos, algunos de

13

Scheinberg (2008) hace un recuento de entidades y personas que conforman los *stakeholders* más destacados de la GRS en países en desarrollo (ver págs. 8 y 9).

los cuales se han financiado con los créditos de emisiones de carbono; mayor inversión de las ciudades en la GRS. Aun así, hace falta un mayor esfuerzo en la recolección selectiva, compostaje, generación de materiales reciclados, e incineración con sistemas de recolección de energía (BID, 2010).

Bogotá, D. C. y São Paulo ante los retos de la GRS

Al aproximarse a las ciudades de Bogotá, D. C., y São Paulo se encuentra que ambas comparten los retos mencionados para la región pero además, otras características relacionadas con la GRS que dan mayor sentido al presente estudio comparativo, las cuales se destacan a continuación.

Tamaño poblacional

La similitud más notoria es su tamaño poblacional. Ambas ciudades están entre las cinco más pobladas del continente, considerándose megaciudades y son, a su vez, las más pobladas de sus respectivos países: más de 11 millones en São Paulo y casi 10 millones en Bogotá (UN-HABITAT, 2012). El tamaño poblacional enfrenta a las dos ciudades a retos similares de gobernanza en lo que respecta a la eficacia en la prestación de servicios públicos y la garantía de los principios democráticos: cómo prestar unos servicios públicos de manera más eficiente y al mismo tiempo, abrir canales más amplios de implicación y participación ciudadana en la gestión de lo público. Para decirlo en términos de Pires y Gaeta (2010),

[...] en las megalópolis contemporáneas terminan encontrándose dos tendencias: la reconstrucción de la estructura institucional necesaria para gestionar esas áreas urbanas gigantes y la de profundización democrática mediante un mayor fomento y apertura de canales que concedan un mayor protagonismo ciudadano. Esas tendencias coinciden con otra actualmente en discusión: la globalización y la consecuente emergencia de ciudades globales. (p. 189)

Aplicadas estas observaciones a la GRS, las dos megaciudades enfrentan los retos de prestar mejores servicios públicos relacionados con los residuos sólidos y a la vez, abrir mayores canales de implicación ciudadana en todas las fases de la GRS: desde su planificación hasta su control final. Sin duda, el diseño institucional y funcionamiento de los MA participativos en ambas ciudades son un reflejo de cómo los poderes públicos afrontan estos dos grandes retos.

Modelo desconcentrado de Gobierno

Las dos ciudades enfrentan los desafíos prácticos de prestación de servicios públicos y de profundización democrática de la GRS, desde un modelo desconcentrado de gobierno (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015). Una similitud que se da en el ámbito municipal, pese a que las respectivas normas constitucionales definen a Brasil como

una república federal y a Colombia como una república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, siendo Bogotá, D. C., una de ellas. La fecha cercana de ambas normas supremas (1988 y 1991, respectivamente), refleja la ola descentralizadora y participativa que vivió el continente en estas dos décadas. En particular, Brasil salía de un Gobierno dictatorial y compartía con el resto de países de la región una visión optimista de la descentralización basada en argumentos de mayor efectividad en la provisión de los servicios públicos y una mayor posibilidad de control social efectivo sobre la gestión pública de los gobiernos locales (Abrucio y Grin, 2015). Colombia, por su parte asumió la descentralización y desconcentración en su carta magna, como principios de la función administrativa (art. 209).

La semejanza del modelo desconcentrado de gobierno supone que las decisiones políticas se toman de manera centralizada y la gestión administrativa e implementación de estas decisiones se delega a las administraciones locales. En ambas ciudades la autoridad central recae sobre un alcalde y un parlamento o consejo, electos popularmente. En el caso de São Paulo, la instancia central de Gobierno la encabezan la Prefectura (poder ejecutivo municipal) y la Cámara de Concejales (poder legislativo municipal). Respectivamente, en Bogotá, D. C. lo lideran la Alcaldía Mayor o Distrital y el Consejo Distrital.

Bogotá, D. C. se divide administrativamente en 20 localidades lideradas por alcaldes locales con potestades administrativas y ejecutivas pero sin autonomía política¹⁴. Estas autoridades responden al alcalde mayor quien los designa de una terna presentada por las Juntas Administradoras Locales (JAL). Estas últimas, son la instancia representativa de las localidades, conformadas por ediles elegidos popularmente cada cuatro años en sus respectivos territorios, de manera simultánea a los concejales del Distrito y el alcalde mayor¹⁵. Las JAL no tienen funciones normativas ni capacidad de gestión administrativa, aunque constituyen el principal mecanismo electoral de rendición de cuentas de los gobiernos locales, especialmente sobre el funcionamiento de los servicios públicos y la construcción de obras, y tienen como función principal promover la participación ciudadana en los asuntos públicos locales (artículos 323 y 324 de la Constitución Política; y artículo 6 de la Ley 1 de 1992). De esta manera, complementan la labor de los MA participativos que operan en el distrito y que se analizarán en capítulos posteriores.

Por su parte, São Paulo se divide en 32 unidades administrativas descentralizadas denominadas *Prefeituras Regionais*¹⁶. El subprefecto se encarga de “coordinar la ejecución de planes y programas emanados de la Prefectura” (Pires y Gaeta, 2010, p. 199). A diferencia de Bogotá, D. C. esta autoridad es de libre elección del prefecto. La Ley

14 Según el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, una de las funciones del alcalde local es la de coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.

15 Según reza el artículo 3 de la Ley 1 de 1992, “cada localidad estará sometida a la autoridad del alcalde mayor, de una Junta Administradora Local, y del respectivo Alcalde Local”, lo que confirma la jerarquía de gobierno de las localidades, en cabeza del alcalde mayor.

16 La Ley 13.399/2003 creó 31 Subprefecturas pero actualmente la Prefectura de São Paulo reconoce 32. Sapopemba es la última Subprefectura que entró en funcionamiento en 2013.

Orgánica del municipio de São Paulo, de 1990, reconoció la figura de los Consejos de Representantes que pretendían ser los equivalentes de la Cámara de Consejales de la ciudad. Sin embargo, en 2005 el Tribunal de São Paulo declaró inconstitucional la Ley 13.881/2004 que regulaba la elección de los consejeros, lo que dejó a las localidades sin estos órganos representativos de gobierno. De acuerdo con Grin, la descentralización que se había previsto inicialmente en la ciudad daba más poder y autonomía política a los gobiernos locales, incluyendo los Consejos de Representantes:

“As Subprefeituras (Prefeituras Regionais) seriam ‘centros regionais com poder de decisão’ e a gestão local seria mais democrática e com maior capacidade institucional. A gestão das políticas públicas se apoiaria nos Conselhos de Representantes eleitos localmente para exercer o controle sobre as Subprefeituras e a Câmara de Vereadores. As Subprefeituras implantariam essa política por estarem mais próximas do cidadão... A descentralização foi sendo desconstruída pela ação das políticas governamentais e resultou na sua implantação errática nos territórios” (2015, p. 126).

Lo anterior no ha impedido la consolidación de mecanismos autónomos de representación ciudadana de las 32 Prefeituras Regionais, como el Conselho Participativo Municipal, reconocido por el poder público municipal como espacio consultivo y de representación de la sociedad civil y de las Prefeituras Regionais (se analiza en los capítulos 4 y 5). Otras modalidades de implicación ciudadana como los presupuestos participativos no han gozado del mismo reconocimiento institucional en la ciudad. Pires y Gaeta sostienen que los presupuestos participativos han encontrado grandes dificultades para convertirse en marca de Gobierno y en una práctica efectiva y transformadora en la ciudad de São Paulo. Los autores lo atribuyen a diversas causas: las dificultades de movilización popular, la complejidad cultural y estructural para incluir la cogestión en una maquinaria administrativa grande y compleja, y la ambigüedad del asociacionismo paulista (2010, p. 202). Izunza también lo atribuye al desigual interés que han dado los gobiernos de los diferentes partidos políticos de la ciudad, tanto a la descentralización como al ejercicio del presupuesto participativo (2011, p.68).

Esta modalidad de desconcentración de los gobiernos en ambas ciudades afecta la distribución de empoderamientos en los MA de la GRS. Como se explica en el capítulo 5, se asume *prima facie* que los MA serán más efectivos en términos democráticos, si el *accountability* se ejerce sobre agentes con capacidad de tomar decisiones autónomas que determinan la GRS y el control incluye asuntos o decisiones significativamente influyentes para la GRS. En la medida en que existan MA que solo tienen injerencia en los ámbitos locales (alcaldías locales o subprefeituras), significa que el control se ejerce sobre autoridades que carecen de autonomía política; lo que desvirtúa la distribución de empoderamientos entre quienes están habilitados para ejercer dicho control, es decir, la efectividad de los MA participativos.

Políticas y marcos normativos sobre la GRS

Otra semejanza se encuentra en las respuestas políticas y normativas de ambas ciudades ante los desafíos prácticos de prestación de servicios y de profundización democrática de la GRS. Estas respuestas se derivan de los compromisos que sus respectivos Gobiernos nacionales han adquirido con la comunidad internacional y en sus normas constitucionales, reconociendo principios como: la sostenibilidad ambiental, la participación democrática, la transparencia y la información. En particular, sobre los residuos sólidos ambos Gobiernos asignan la responsabilidad de los servicios de su manejo a los municipios, bajo el principio de colaboración y corresponsabilidad con los Gobiernos nacionales, y con los generadores, ya sean particulares o entidades públicas y privadas¹⁷. Ambos países han desarrollado conjuntos cada vez más complejos de normas para su tratamiento integral, enmarcados en sendas políticas nacionales: en Colombia, la Política Ambiental para la Gestión Integral de Residuos, del año 1998¹⁸; y en Brasil, la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), instituida por la Ley Federal 12.305 de 2010. No deja de sorprender que la política nacional brasilera sobre residuos haya sido posterior a la colombiana, teniendo en cuenta que Brasil fue anfitrión de Cnumad 1992, como ya se mencionó; una cuestión que se trata en el capítulo 2.

Cabe destacar, como hecho diferencial relevante, que en la definición de gestión integral de los residuos, la PNRS contempla las dimensiones política, cultural y social como control social:

Gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável. (Capítulo II, art. 3)

En cambio, la política colombiana parece tener una aproximación exclusivamente técnica y logística de la gestión integral de los residuos, al limitarse a su tratamiento adecuado:

17 Para la Constitución de 1988, los ciudadanos brasileiros tienen al municipio como interlocutor de políticas de saneamiento y hábitat, entre otras (Isunza, 2011).

18 Montes (2009) inicia su análisis de la política colombiana sobre residuos con este texto que se fundamenta en la Constitución Política, las Leyes 99 de 1993 y 142 de 1994, y el Documento CONPES 2750 MinAmbiente-DNP-UPA, 1998. Para la autora, el texto fija los lineamientos básicos para dar a los residuos una gestión integral (p. 21). Advierte que antes de la promulgación de esta política, en Colombia ya existía una extensa regulación normativa sobre los residuos, desde la década de los setenta. Menciona el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente (1974) y el Código Sanitario Nacional (1979), normas que continúan vigentes (p. 26). De acuerdo con el informe del Ideam, 2005, fue justamente con el marco político de 1998, que el Gobierno colombiano dio respuesta al “Análisis sectorial de residuos sólidos en Colombia”, elaborado por la OPS/OMS en 1996, donde, entre otras deficiencias, destaca que la legislación existente estaba dispersa, era poco conocida y estaba deficientemente estructurada y además presentaba contradicciones con las políticas gubernamentales de reciclaje (Ideam, Unicef y Cinara 2005, p. 6).

Es el conjunto de actividades encaminadas a reducir la generación de residuos, a realizar el aprovechamiento teniendo en cuenta sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento con fines de valorización energética, posibilidades de aprovechamiento y comercialización. También incluye el tratamiento y disposición final de los residuos no aprovechables. (2015, Decreto 1077, art. 2.3.2.1.1., numeral 20)

Esta diferencia de enfoques sobre la GRS puede explicar otras dos divergencias relevantes: una, que la PNRS fue elaborada a partir de un amplio consenso político que contó con participación ciudadana, lo que supuso una oportunidad para la población, de controlar la planificación ambiental nacional desde su gestación. No fue el caso del texto colombiano. Y la otra, que la PNRS dedica un apartado a estipular los mecanismos de control social de la GRS que incluye “el conjunto de mecanismos y procedimientos que garantizan la sociedad de la información y participación en los procesos de formulación, implementación y validación de las políticas públicas relacionadas con los residuos sólidos”¹⁹. En cambio, el texto colombiano no menciona el componente de *accountability* social. Esto no significa que en materia de GRS la legislación colombiana no contemple el *accountability* social y en particular, no reconozca MA participativos. De ser así, carecería de sentido el presente estudio comparativo. El hecho de que existan numerosos MA participativos con competencias sobre la GRS en Colombia evidencia más el desfase entre la política nacional que desconoce este importante componente de la gobernanza ambiental, y la legislación sobre los MA que les atribuye competencias sobre la GRS, entre otros asuntos. El capítulo 2 advierte que el Decreto Nacional 1077/2015 recoge el *accountability* ciudadano como un componente de la GRS, lo que contribuye a reducir este desfase. Se tratarán los detalles en el capítulo 5.

En cuanto a las semejanzas, ambos textos priorizan: la reducción de la generación de residuos, tanto por parte de los particulares, como de los productores; el aumento del aprovechamiento racional de los residuos; y el mejoramiento de los sistemas de eliminación, tratamiento y disposición de los residuos. De igual manera, las dos políticas nacionales incluyen como objetivos el reconocimiento y la integración de la comunidad recicladora como actores prioritarios en la GRS, quienes para entonces se encontraban en peores condiciones laborales y en la informalidad total. Desde la formulación de las políticas nacionales de ambos países, las condiciones de esta comunidad han mejorado notablemente; aunque su situación de marginalidad era tan extrema que aún falta mucho para alcanzar su plena formalización y elevar sus estándares de vida a condiciones dignas, en cuando a educación, vivienda, cobertura en salud, entre otras²⁰.

En este sentido, las dos políticas nacionales apuntan a la inclusión de esta comunidad en los planes y programas de la GRS que elaboren y ejecuten los municipios. Una

19 Traducción libre del enunciado del capítulo III, art. 3 parágrafo VI.

20 Para informes recientes, aparte de los aquí citados ver: Rosaldo, M. 2016. *Revolution in the garbage dump: the political and economic foundations of the Colombian recycler movement, 1986-2011*; y Offenbauer, D. y Lee, D. (2012). *Putting the informal on the map-tools for participatory waste management*.

inclusión que lleve a su reconocimiento, formalización y organización en cooperativas, al mejoramiento de sus condiciones de trabajo y a su inclusión en los programas de recogida y tratamiento de los residuos reutilizables, entre otros objetivos de inclusión social. Como se verá más adelante, se trata de un asunto que impacta significativamente a las dos ciudades por la presencia que los recicladores tienen en ellas.

Finalmente, ambas políticas nacionales prevén la implementación de sistemas nacionales de información sobre residuos sólidos: en Colombia, el Sistema Nacional de Información de Residuos Sólidos; y en Brasil, el Sistema Nacional de Informações sobre Resíduos (SINIR). Ambos sistemas constituyen insumos para los respectivos sistemas nacionales de información ambiental: en Brasil, el Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), y en Colombia, el sistema de información del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Como es previsible, son instrumentos indispensables para la planificación de la GRS, su seguimiento y control. De manera que la robustez de estos es una precondition para un adecuado *accountability*. Auditorías en Colombia sobre estos sistemas de información, realizadas hace más de 10 años, ya advertían del poco desarrollo de estas herramientas y la escasa inversión asignada a su actualización²¹. Para el caso específico de Bogotá, el estudio de la Contraloría de Bogotá, D. C., de 2007, denuncia igualmente que la Secretaría Distrital de Ambiente

“no tiene disponible y desagregada la información de su gestión [...] lo que dificulta su entrega cuando el usuario la solicita [...] La entidad no ha implementado los controles y correctivos necesarios para alimentar la base de datos del sistema de información” (p. 13).

Más recientemente, la Veeduría Distrital y la Corporación Transparencia por Colombia confirmaron este diagnóstico, en 2015, y lo extendieron a las entidades del Distrito que

“no cuentan con los instrumentos de gestión de información pública que exige la Ley 1712 de 2014, de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (p. 8).

Para el caso de Brasil, la actualización adelantada en 2017 sobre el Plan Nacional de Residuos Sólidos, ya evidencia que uno de los principales obstáculos para la adecuada implementación de la PNRS ha sido, entre otros, la existencia de bases de datos discontinuas, con periodicidad irregular o no disponibles.

Comunidad de recicladores

La presencia de una amplia comunidad de recicladores es otro rasgo común de los dos países y, en particular, de las dos ciudades. De acuerdo con el reporte del BID (2010), Brasil y Colombia son los países de Latinoamérica con las poblaciones más grandes de recolectores de residuos sólidos y a su vez, los países más avanzados en la región con respecto a la formalización de las relaciones con el sector informal de recicladores

21

Auditoría especial al manejo de residuos, de la Contraloría Nacional, 2005; e Informe de seguimiento a la gestión de residuos sólidos en Colombia, de la Procuraduría General de la Nación, del año 2003.

que tradicionalmente ha sido mayoritario (BID *et al*, 2010). Como ya se indicó, la PNRS de Brasil reconoce por primera vez el trabajo de los *catadores* (recicladores) y requiere a las ciudades y a las empresas privadas para que contraten con ellos (Offenbauer y Lee, 2012). Adicionalmente, el *Programa Pró-Catador* apoya y promueve la organización de recicladores informales, para mejorar sus condiciones de trabajo, incrementar sus oportunidades para la inclusión económica y social, y expandir los servicios de recolección en el país a través del empleo del sector informal cooperativo (King y Gutberlet, 2013). En particular, el modelo del Programa de Recolección Selectiva Solidaria del municipio de São Paulo se estableció en 2003, basado en la inclusión de 20.000 recicladores estimados y más de 100 organizaciones de recicladores, en la administración de centros de reciclaje. A pesar de estos esfuerzos, la mayoría de recicladores aún trabajan de forma independiente, en precarias condiciones de salubridad y seguridad, en las calles de São Paulo (Jacobi y Rizpah, 2011).

Por su parte, aunque Bogotá tiene una población total menor a la de São Paulo, se estima que los recicladores ascienden a 40.000 (BID, 2010). Gracias a las sentencias de la Corte Constitucional (T-724 de 2003; Auto 275 de 2011), los recicladores deben ser incluidos en los planes de reciclaje del distrito. Otro cambio legislativo favorable a esta población fue el Decreto 1713 de 2002 que estableció la obligación para los municipios de elaborar un Plan Integral de Residuos Sólidos, PGIRS. La agencia pública del distrito, en manos de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, UASP, lanzó en 2006 el primer Plan Maestro para Residuos Sólidos, MGIRS, que, entre otras indicaciones, establecía la inclusión de los recicladores en los programas de reciclaje del distrito y la mejora de sus condiciones de vida. Igualmente, los planes de los últimos Gobiernos de la ciudad (Programa Basura Cero), así como un programa privado (Reciclaje Formal en el Centro de Acopio La Alquería), integran a los recicladores en los esfuerzos por recuperar los residuos sólidos, reduciendo así los vertidos al relleno Doña Juana, sin embargo no todas las asociaciones de recicladores concuerdan con que se dé esta inclusión de manera equitativa o justa como se verá más adelante.

Aun así, como ocurre en la ciudad de São Paulo, todas estas regulaciones tendientes a mejorar las condiciones de los recicladores se han implementado de manera muy modesta (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2014).

Planificación urbana de la GRS

Las políticas y normas nacionales sobre GRS que se han derivado hasta la fecha, son referentes obligados para la elaboración de políticas y normas sobre GRS en las dos ciudades; lo cual constituye actualmente uno de los mayores retos para sus respectivos Gobiernos, si se tiene en cuenta el volumen acumulado de regulaciones que directa o indirectamente se relacionan con la GRS. Por ejemplo, para el caso colombiano, el aumento en número y complejidad de las normas asociadas a la GRS se debe, según Ochoa (2016), a la continua reformulación del concepto de “residuos sólidos”, con las consecuentes reclasificaciones de sus diferentes tipos y peligrosidad, en la última década. Igualmente, a la existencia y surgimiento de nuevas normas que no regulan

los residuos sólidos pero sí interfieren en su tratamiento y gestión, por ejemplo, sobre vertimientos, productos ambientales, tarifas y calidad de los servicios públicos, delitos ambientales, habilitación en salud, emergencias y contingencias, bioseguridad, entre otras (p. 111). Esta complejidad normativa ya se viene evidenciando en toda la región LAC desde hace 20 años²².

Lo anterior afecta a su vez la capacidad de hacer un cabal seguimiento y control sobre la planificación de la GRS municipal, por parte de cualquier tipo de MA que tenga tales atribuciones; pero especialmente, afecta a los MA participativos que requieren que la población —y no solamente un equipo de técnicos especializados— conozca el entramado normativo que regula los temas relacionados con la GRS.

En Colombia, por ejemplo, una consecuencia relevante de la evolución normativa en materia de residuos ha sido la obligación de los municipios, de elaborar Planes para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos (PGIRS). Estos planes deben regirse por los principios de racionalización del uso y consumo de productos provenientes de las materias primas y recursos naturales;

recuperar valores energéticos que hayan sido utilizados en los procesos productivos; reducir la cantidad de residuos por disponer finalmente; y disminuir los impactos ambientales, tanto por demanda y uso de materias primas como por los procesos de disposición final. (Montes, 2009, p. 32)

El PGIRS más reciente de Bogotá, D. C. está proyectado para el periodo 2016-2027 (2016, Decreto 495)²³. Pero a su vez, este debe elaborarse de manera compatible con los Planes de Desarrollo Distrital (PDD), y con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), también de competencia distrital. Tarea más que compleja si se tiene en cuenta que no es diáfana ni evidente la jerarquía o prevalencia entre los tres planes mencionados. Tanto el POT como el PGIRS gozan de vigencias temporales superiores a los PDD que son la herramienta de ejecución del programa de gobierno distrital, cada cuatro años; pero los PDD pueden modificar contenidos de los PGIRS y los POT en casos “técnicamente justificables”.

La Resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MVCT 0754 del 25 de noviembre de 2014, art. 8) establece que la formulación e implementación del PGIRS debe estar en consonancia con lo dispuesto en los POT. En particular, el POT deberá establecer las áreas potenciales para la ubicación de infraestructura para la GRS. A su vez, el artículo 6 de la misma norma afirma que los programas y proyectos adoptados por el PGIRS deben incorporarse a los planes de desarrollo distritales (PDD) que se formulan a partir de 2016, y asignar los recursos correspondientes para su implementación en los presupuestos anuales. Sin embargo, también añade que el PGIRS podrá ser actualizado y ajustado por periodos acorde con los PDD, previa presentación del Documento Técnico de Análisis que soporte la necesidad y pertinencia del ajuste. Esta última posibilidad desvirtúa la prevalencia establecida por la misma norma entre

22 Ver, Acurio Acurio, Rossin, Texeira y Zepeda, 1997.

23 En el capítulo 3 se abordan los detalles de este plan.

PGIRS, POT y PDD. El PGIRS vigente a la fecha fue elaborado antes del posicionamiento del actual alcalde de la ciudad, Enrique Peñalosa. En tal sentido, es de esperar que el Plan de Desarrollo Distrital que elabore su nuevo gobierno, acoja lo estipulado en el PGIRS o al menos no lo contradiga. Respecto al POT anterior, ha perdido su validez por razones de procedimiento en su última modificación, por lo que el alcalde entrante tiene la tarea de elaborar un nuevo POT con todos los consensos políticos necesarios, de manera que los MA participativos carecen de un referente claro para ejercer el control sobre la planificación, en materia de residuos. Más adelante se ilustra que los MA, en particular, se ven afectados por el complejo diseño de la planificación ambiental en Bogotá.

En el caso brasileiro, los municipios también deben elaborar PGIRS atendiendo a la Política Nacional de Residuos Sólidos ya mencionada. Como se analiza en el capítulo 4, el PGIRS de São Paulo fue presentado en 2014 con una vigencia de 20 años; y comparte con el de Bogotá, D. C., la prioridad de reciclar los residuos, y reducir su cantidad, en particular de aquellos que son dispuestos en los rellenos sanitarios, y reutilizar los que tengan este potencial. Un lineamiento que difiere del caso colombiano es que el PGIRS de São Paulo debe integrar la logística inversa contemplada explícitamente en la PNRS. La normativa brasileira actual tiene un listado de productos en cuya elaboración se debe incorporar la logística inversa, algunos son: lámparas o bombillas fluorescentes, pilas o baterías, neumáticos, aceites y lubricantes, productos electrónicos y sus componentes²⁴. Otra discrepancia importante es que está prevista la renovación del PGIRS cada cuatro años lo que facilita su armonización con otros planes de desarrollo y ordenamiento municipales. En cambio, la renovación del PGIRS de Bogotá, D. C. está abierta a la discreción del gobierno de turno. De cara al ejercicio de *accountability*, la previsión de la renovación del PGIRS en São Paulo facilita más la tarea a los *stakeholders*.

Generación y tratamiento de los residuos

Las dos ciudades también presentan similitudes significativas: la primera es que su tamaño poblacional les genera un mayor desafío práctico, si se tiene en cuenta que a mayor población, mayor generación de residuos; a lo que se suma el hecho de que la producción de residuos por habitante es mayor en las grandes ciudades que en las pequeñas.

Bogotá y São Paulo generan respectivamente 267 y 380 kg/cap/año de residuos domésticos. El total de residuos sólidos generados en ambas ciudades muestra una diferencia mayor: 442 y 726 kg/cap/año, respectivamente. Por otra parte, hay una correlación entre la cantidad de residuos generados, el desarrollo de la ciudad y el nivel de ingresos de las familias (UN-Habitat, 2012).

24

Art. 8, fracción III, de la Política Nacional de Residuos Sólidos. Y está prevista la ampliación de la lista (Decreto 7.404/2010, art. 17).

Otra similitud destacable es que la disposición final en rellenos sanitarios era el método predominante. En la actualidad, ambas ciudades han comenzado a emprender proyectos similares para reducir la producción de gases de efecto invernadero (GEI) de sus respectivos rellenos sanitarios, generando energía con biogás (metano), e invirtiendo las ganancias de este proceso en programas sociales.

En particular, la ciudad de São Paulo decidió neutralizar completamente las emisiones GEI de los residuos en sus rellenos. En 2005, un inventario de emisiones de São Paulo señaló que las emisiones de sus botaderos llegaban al 23% de las emisiones urbanas. En respuesta a este reporte São Paulo fue la primera ciudad del país en tener un Acta Municipal del Cambio Climático, que buscaba la reducción del 30% en las emisiones GEI de sus residuos para 2012 y una flota de buses de servicio público propulsados exclusivamente con energías renovables, para 2018 (Global Infrastructure Basel, 2012).

Para ello, la ciudad implementó el “Bandeirantes Landfill Gas to Energy Project” (BLFGE) que implicó el desmantelamiento del relleno sanitario y la instalación de plantas termoeléctricas para neutralizar la emisión de GEI, a través de la generación de energía. El proyecto comenzó en 2004 y hoy en día constituye uno de los mayores sistemas de captación de gas metano del mundo, que opera en asociación público-privada con la empresa de residuos Biogas²⁵. Como resultado, el metano que antes se quemaba, ahora produce el 7% de la energía que se consume en la ciudad, y el 20% del GEI que se producía en la ciudad se ha neutralizado.

Un programa comparable se ha comenzado a implementar, desde 2010, en el único relleno sanitario de Bogotá, D. C., “Doña Juana”. Se trata de un proyecto también gestionado por un consorcio público-privado con la compañía de biogás SAEP, y que le ha supuesto el reconocimiento junto con el de São Paulo, como los dos mayores proyectos de desarrollo de mecanismos limpios en América Latina (C40 Cities, 2012). A pesar de los efectos que hasta ahora han generado, ambos proyectos están aún en fases de desarrollo. Entre tanto, la producción de residuos sigue aumentando entre las ciudades, con las consecuencias ya mencionadas. La situación es particularmente alarmante en Bogotá, en tanto la capacidad de Doña Juana ha llegado a su límite. Las sucesivas metas de reducción de residuos sólidos propuestas por la ciudad no se han alcanzado y hoy en día es incierto el lugar que reemplazará a Doña Juana²⁶ (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2012).

Esto último destaca otra similitud entre ambas ciudades: la reducción de residuos, su recolección selectiva y el reciclaje, están aún muy lejos de ser los métodos predominantes de tratamiento.

25 Esto ha supuesto que los rellenos sanitarios hayan podido generar certificados de reducción de emisiones (CER). La ciudad ha promovido dos subastas de créditos y ha recaudado 26 millones de euros que se han invertido en los alrededores de los rellenos (Global Infrastructure Basel, 2012).

26 Las consecuencias en São Paulo se detallan en: Jacobi y Rizpah, 2011.

Accountability sobre la GRS

Los apartados anteriores destacan los retos multidimensionales que enfrenta cualquier sistema de *accountabilities* que se pretenda institucionalizar en estas macrounidades. En general, los mecanismos de control que se introducen deben ser eficaces en el mejoramiento de los aspectos señalados: la creciente producción de residuos; la generación de normas, políticas, planes y programas para su reducción, tratamiento, aprovechamiento y disposición final, y su ejecución. Además, tienen que responder al reto ya señalado de profundización democrática, dentro de los marcos institucionales (modelo desconcentrado) de Gobierno de ambas ciudades. En respuesta a esto último, Brasil y Colombia han venido introduciendo en sus legislaciones, instancias de rendición de cuentas con mayor implicación ciudadana (mecanismos de *accountability* social), que se suman a los MA tradicionales como el voto, los canales horizontales de contrapeso de poderes y las auditorías que realizan las agencias de control a los poderes públicos. Esto, dentro de un panorama caracterizado en páginas anteriores como “modos coexistentes de gobernanza ambiental”, donde el reconocimiento de un número mayor de *stakeholders* ha ido en aumento.

A ello ha contribuido en buena medida, el hecho de que ambos países han suscrito compromisos constitucionales y legislativos de transparencia en la gestión pública, de acceso a la información, y de participación directa de la ciudadanía. En el ámbito municipal, Isunza (2011) atribuye el compromiso legal con la participación ciudadana en los asuntos públicos, a la Ley Orgánica del municipio de São Paulo, promulgada en 1990 por la Asamblea Municipal Constituyente. Igualmente, en el ámbito nacional, el autor menciona la Constitución de 1988 y las leyes y reglamentos correspondientes (p. 67). En Colombia, Hernández (2011) señala el cambio introducido por la Constitución Política reconociendo instrumentos para fortalecer la democracia participativa y el control ciudadano (p. 198).

En los respectivos capítulos se hace mención a estos compromisos desde los cuales deben operar las entidades públicas, mixtas o privadas encargadas de la GRS, en ambas ciudades. Igualmente, y sin pretensión de exhaustividad, se hace mención a los principales mecanismos de control horizontales implicados en esta gestión (sistemas de contrapeso, organismos y agencias de control), además de centrar la atención en los MA formales participativos que el objeto de estudio. Aquí se sistematizan algunos de los principales MA horizontales que, desde el ámbito nacional y municipal, tienen incidencia en la GRS de ambas ciudades, a riesgo de repetir alguna información contenida en los capítulos 3 y 4. Esto permitirá terminar con una breve caracterización del sistema de *accountabilities* que opera en ambas ciudades.

a) Sistema de accountabilities horizontales sobre la GRS de São Paulo²⁷

En Brasil cada poder cuenta con ouvidorías y corregidorías encargadas del cumplimiento de las normas al interior de su propio poder (ejecutivo, legislativo y judicial) en los tres niveles de la unión: federal, estados y municipios. El sistema de pesos y contrapesos se apoya en dos instituciones: el Ministerio Público y el Tribunal de Cuentas de la Unión. Dentro de cada poder existen sistemas de control del funcionamiento interno. Así, el Sistema integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal realiza el control presupuestario y ejercicio del gasto para que la hacienda federal cuente con información actualizada del desempeño del gasto hasta el nivel básico de la administración pública municipal y las autarquías. Igualmente, las instituciones del Estado brasileño pueden acceder al sistema y hacer seguimiento también del desempeño de cada unidad administrativa, según su jerarquía y área de competencia, gracias al mecanismo de “privilegios” de acceso a la información.

Por su parte, la Contraloría General de la Unión (Controladoria Geral da União), revisa los aspectos financieros y la correcta aplicación del presupuesto por parte de las unidades administrativas, y también cumple la función de la lucha contra la corrupción, promoción de la transparencia y coordinación del sistema de controles dentro del poder ejecutivo. Dentro del poder judicial, el control lo ejerce el Consejo Nacional de Justicia (Conselho Nacional de Justiça).

Fuera del control interno que ejerce cada poder, se encuentran controles externos ejercidos entre sí por los otros poderes. Un organismo peculiar, que se mencionará en capítulos posteriores, es el Ministerio Público (Ministério Público da União). Es un,

Organismo constitucionalmente autónomo que tiene como funciones: la fiscalización de la actuación de los servidores públicos —como especie de ombudsman (defensor del pueblo) con mayores herramientas, ya que puede iniciar procesos de responsabilidad judicial sin remitir sus investigaciones a otra instancia previa a los tribunales—, la protección de los derechos de los individuos y colectividades —por ejemplo derechos difusos como el medioambiente—, a través del inicio de acciones civiles públicas y acciones de investigación civil, los instrumentos de control del poder judicial y la clásica acción penal pública. (Isunza, 2011 p. 53)

Dentro del Ministerio Público Federal, la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão) ejerce las veces de *ombudsman* (defensoría del pueblo) en Brasil.

Por su parte, la máxima instancia del poder judicial es el Supremo Tribunal Federal. Entre sus herramientas de control externo de los poderes ejecutivo y legislativo está la acción civil pública (*ação civil pública*) y la acción popular (*ação popular*), que es iniciada por el Ministerio Público con la potencial participación de ciudadanos y organizaciones civiles. Aquí se recoge en los respectivos capítulos 4 y 5 como un MA formal participativo.

27

Este apartado se basa en su totalidad en el texto de Isunza, 2011, páginas 58 a 63, y recoge de manera resumida, la revisión que hace el autor, del sistema de *accountabilities* en Brasil y São Paulo. Se indica la fuente solo cuando se utilicen citas literales

El poder legislativo cuenta con tres mecanismos importantes para ejercer el control horizontal: a) las comisiones parlamentarias de investigación, b) los tribunales de cuentas y c) los procesos de *impeachment*, cuyo caso emblemático fue el del presidente Collor de Melo en 1992.

Al centrarse en la ciudad de São Paulo, el poder ejecutivo cuenta con dos instancias de control interno. En ambos casos, se trata de controles administrativos que buscan el apego a las normas y el mejor ejercicio de los recursos municipales: una, es la Procuraduría General del Municipio (Procuradoria Geral do Município) que tiene entre sus funciones, llevar a cabo los procedimientos disciplinarios en el ejecutivo. Y la otra, dentro de la Secretaría de Gobierno, es la Corregeduría General (Corregedoria Geral do Município), encargada de realizar estudios sistemáticos sobre la gestión y ejercicio de recursos de la administración que forman parte de la Alcaldía.

Otra instancia de control interno del municipio es el sistema de “*ouvidorias*” cuya máxima instancia es la Ouvidoria Geral do Município. Como parte del poder ejecutivo, recibe las quejas de los ciudadanos,

Sobre todo en su calidad de usuarios de servicios; por esto, la Ouvidoria es la indicada para dar seguimiento a dichas quejas y realizar dos acciones esperadas por su marco normativo: primero, resolver las denuncias de los ciudadanos y, segundo, sistematizar el conocimiento de gestión para mejorar la eficacia y eficiencia de las administraciones directa e indirecta de São Paulo. (Isunza, 2011, p. 60)

Otra institución destacada de control interno, del poder ejecutivo, es la Comisión Municipal de Derechos Humanos (CMDH),

La cual está ligada al gabinete de la Alcaldía y cumple con funciones semejantes al *ombudsman*, aunque no cuente con el origen parlamentario que la mayoría de estas instituciones tienen en el mundo. En cierto sentido, la CMDH es también parte del sistema de controles externos del municipio, ya que está facultada para ejercer labores de investigación y recomendaciones que tengan que ver con violaciones a los derechos humanos, cometidas en el municipio, más allá de si los agentes violadores de esos derechos son autoridades locales, estatales o federales. (Isunza, 2011, p. 61).

Como controles externos a cada poder, en São Paulo, el legislativo ejerce el poder sobre el ejecutivo, a través de los ediles de la Cámara Municipal quienes además ejercen funciones legislativas. Igualmente, la Cámara cuenta con atribuciones expresas de fiscalización del poder ejecutivo, y tiene la facultad de juzgar a sus miembros (prefeitos y viceprefeitos).

Por su parte, el tribunal de Cuentas del Municipio (Tribunal de Contas do Município de São Paulo) ejerce funciones de control financiero-patrimonial; y es referencia obligada para el acto clave de la aprobación anual de las cuentas de la Prefeitura, por parte de la Cámara. Este Tribunal puede además llevar a cabo investigaciones especiales por propia motivación o por una denuncia realizada por cualquier ciudadano u organización social, además, puede emitir recomendaciones de gestión, en la administración municipal.

b) Sistema de *accountabilities* horizontales sobre la GRS de Bogotá, D. C.²⁸

En el ámbito nacional, se encuentra el Ministerio Público como la principal agencia de *accountability* horizontal.

Está compuesto, en el ámbito nacional, por la Procuraduría General de la Nación, por las Procuradurías Delegadas, por los agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales y por la Defensoría del Pueblo y, en el ámbito territorial, por las personerías distritales o municipales. (Hernández, 2011, p. 199).

La Procuraduría General desarrolla funciones disciplinarias, de intervención y prevención contra los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado. De acuerdo con Hernández (2011), se encarga, entre otras funciones, de:

Proteger los derechos humanos, vigilar el cumplimiento de la Constitución, de las normas y disposiciones judiciales; defender los intereses de la sociedad y del medio ambiente, vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, defender el patrimonio público y el orden jurídico e intervenir en los procesos judiciales y administrativos (p. 202). —Por su parte— la Defensoría del Pueblo es la institución encargada de tutelar los derechos humanos en las esferas nacional y distrital. En Colombia, las recomendaciones del defensor del pueblo han merecido escasa atención del Gobierno nacional [...] Los derechos más violados y desconocidos en Colombia, según los informes de la defensoría, son los derechos a la salud, a la protección humanitaria, a la vida y los derechos de petición (p. 203).

Sobre este último se hará referencia en el capítulo 5.

Otra instancia de control horizontal, de ámbito nacional es la Contraloría General de la Nación, que actúa como representante de los contribuyentes y ciudadanos a través del Congreso. Esta se encarga de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación. “Las contralorías departamentales, distritales y municipales tienen las mismas funciones en relación con el control de la gestión fiscal en sus jurisdicciones” (p. 204). Vale la pena detenerse en el esfuerzo de esta entidad por responder al compromiso constitucional con la participación ciudadana: En el año 2000, creó la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

Esta, actualmente, cuenta con dos direcciones, una dedicada a la atención ciudadana y la otra a la promoción y desarrollo del control ciudadano. Estas direcciones implementan el sistema de control fiscal participativo, que se configura como un engranaje compuesto por cinco grandes estrategias: 1) la estrategia de proveer información a la ciudadanía, que abre las puertas de acceso a la gestión pública, cumpliendo con ello el principio de publicidad de los actos como condición de transparencia; 2) la estrategia de formación, que se concibe como una acción educativa bajo principios éticos que buscan desarrollar habilidades y

28

Al igual que en el apartado anterior, este se basa en el texto de Hernández, 2011, páginas 197 a 258, y se indica la referencia en los casos de cita textual.

destrezas en los ciudadanos para el ejercicio del control fiscal; 3) la estrategia de atención a las denuncias quejas y demás solicitudes de origen ciudadano; 4) la estrategia de configurar una red activa de ciudadanos; y 5) la estrategia de desarrollar auditorías articuladas con las organizaciones de la sociedad civil. (Hernández, 2011, p. 206)

En el distrito aparece el Consejo de la ciudad. Como órgano de representación popular, este cuenta con la facultad de solicitar y exigir rendición de cuentas al Gobierno distrital por las decisiones adoptadas. Tiene la función de ejercer dicho control político sobre las actividades del alcalde, de los secretarios de despacho, de los jefes de departamento administrativo y de los representantes legales de entidades descentralizadas. Los secretarios y funcionarios jefes de las entidades están obligados a atender las citaciones.

Los temas sobre los que se ejerce el control político son: el Plan Distrital de Desarrollo, el Plan de ordenamiento territorial y los planes sectoriales o locales; el presupuesto, los tributos y gastos, la protección de derechos humanos, la estructura de inversión, los procesos de contratación y el funcionamiento de la administración distrital. La exigencia de *accountability* y de responsabilidad a la administración pública, puede tener consecuencias cuando no es atendida por esta, en tanto el Concejo cuenta con la capacidad de establecer la moción de censura a secretarios de la alcaldía o proponer una moción de observaciones, la cual consiste en que el concejo presenta sus observaciones a las decisiones del funcionario citado. (Hernández, 2011, p. 222)

Igualmente, el Consejo tiene la función de aprobar o vetar los cupos de endeudamiento de la ciudad y los proyectos de reforma administrativa presentados por la administración distrital. Finalmente, le compete la designación del contralor y del personal en la ciudad, que son las agencias externas de control y *accountability* horizontal (p. 222)²⁹.

En cuanto a los organismos de control externos, destaca la Contraloría Distrital como organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestaria, encargado de la vigilancia y el control de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del distrito. Su misión es promover la mejora de la gestión pública y procurar evitar el daño al patrimonio público físico, cultural y ambiental (p. 224). En particular, sobre materias ambientales, esta entidad tiene el mandato constitucional de ejercer vigilancia y control fiscal en tres frentes:

Fiscalización de las autoridades ambientales del orden distrital, institutos de investigación y demás organismos del Sistema Ambiental de Bogotá; fiscalización a los particulares que manejan fondos distritales y que utilicen en su actividad económica los recursos naturales; y fiscalización de todas las instituciones distritales y el actuar de los servidores públicos, para que respeten la normatividad ambiental en el quehacer diario de sus responsabilidades. (p. 229)

29

El autor también señala otro mecanismo de control que ejerce el Consejo, que es la Ley de Bancadas, no recogida en esta obra.

Merece mención, la introducción en este organismo de “una estrategia de fortalecimiento de la democracia participativa y deliberativa basada en la organización, movilización y formación ciudadana en torno al control fiscal” (p. 231).

La Personería Distrital “es la institución encargada de la defensa de los derechos humanos y de los intereses de la ciudad; asimismo, ejerce la veeduría, el ministerio público, vigila la aplicación de las normas y la conducta de los servidores públicos distritales” (pp. 237 y 238). Respecto a este organismo, Hernández (2011) destaca que una de las transformaciones más importantes está relacionada con su nuevo papel; donde se pasó,

De una perspectiva de ejercicio de veeduría como apertura y tramitación de procesos disciplinarios, cuya búsqueda final era el establecimiento de sanciones a los funcionarios que habían actuado de manera incorrecta, a un enfoque de veeduría centrado en el monitoreo, seguimiento, evaluación a programas y políticas públicas, desarrolladas por la administración distrital y local. (p. 241).

Por último, la Veeduría Distrital se ha institucionalizado en el Distrito, como agencia de control interno de la Alcaldía que vela por la probidad y la transparencia de la gestión pública distrital. Sin embargo, por su funcionamiento y composición, Hernández (2011) sostiene “como hipótesis que, la Veeduría Distrital no cuenta con la autonomía, ni con la capacidad institucional, ni con las herramientas organizacionales necesarias para activar un proceso colectivo autónomo de control social en la ciudad” (p. 242).

Antes de finalizar, vale la pena destacar algunos rasgos comunes del *accountability* de la GRS en ambas ciudades, los cuales surgen de las descripciones anteriores y que se pueden anticipar de los contenidos de los capítulos 3, 4 y 5.

- **Especificidad del *accountability* para la GRS:** salvo el control que deben ejercer las entidades encargadas de la prestación de servicios relacionados con la GRS, sobre su propio funcionamiento, y el que sobre ellas ejercen las autoridades municipales a las que rinden cuentas, no se encontraron MA horizontales, verticales o mixtos específicos para la GRS, en Bogotá, D. C. o São Paulo. La mayoría de MA controla un amplio espectro de asuntos. Esto mismo ocurre con los MA formales participativos. En ambas ciudades, la mayoría de estos MA empoderan a los ciudadanos para ejercer el control sobre asuntos relacionados con derechos individuales, colectivos o difusos; solo unos pocos se han diseñado para controlar el amplio campo de la protección ambiental. Esto no significa necesariamente un detrimento en la eficacia democrática. Como veremos más adelante, en ambos casos existen MA formales participativos que resultan muy eficaces en términos de consecuencias severas o vinculantes para los agentes sobre los que se ejerce el control; se trata de herramientas que los ciudadanos han utilizado con resultados significativos para

la GRS como, por ejemplo, incluir a los recicladores como parte necesaria del tratamiento y aprovechamiento de los residuos, o impedir la construcción de rellenos sanitarios en determinada zona. Sin embargo, a la luz de la complejidad que supone la GRS en macrourbes como Bogotá y São Paulo, vale la pena reflexionar sobre la pertinencia de MA participativos específicos para esta gestión. En capítulo 5 se ahondará sobre esta propuesta.

- **Complementariedad y choque entre los MA:** la existencia de MA horizontales, mixtos y verticales con capacidad de controlar la GRS, en ambas ciudades, necesariamente lleva a que un mismo asunto pueda activar diferentes tipos de MA, e incluso impulse distintos MA formales participativos de manera simultánea. Esto, puede ayudar a la solución más rápida y efectiva del problema siempre que el objetivo de los controladores concuerde en todos los casos, lo cual no está garantizado. En la medida en que los ciudadanos cuentan con una multiplicidad de herramientas de control, las pueden activar persiguiendo objetivos opuestos; e incluso, pueden enfrentarse a los MA horizontales y a los sistemas de contrapesos. El caso de la revocatoria del mandato del exalcalde mayor de Bogotá, por un asunto de gestión de basuras, que al final no se hizo efectiva, es un ejemplo de uso simultáneo y conflictivo de diversos tipos de MA. Abundando en la tesis del estudio a favor de la implicación ciudadana, es razonable esperar que los conflictos entre diversos MA se reduzca cuando los ciudadanos cuenten con instancias que les permitan implicarse y colaborar con las autoridades en la toma de decisiones sobre tales asuntos; es decir, si pueden ejercer el control *ex ante*. Al respecto es posible agregar dos consideraciones: 1) la urgencia de los asuntos puede impedir ejercicios participativos por parte de la ciudadanía; 2) los programas electorales de los candidatos, cuando son detallados, ayudan a realizar el control *ex ante* a través del voto.
- **Carácter permanente o temporal:** los MA formales participativos de ambas ciudades pueden consistir en un procedimiento y ser temporales, o ser órganos permanentes de control. Esto será evidente en el último capítulo, ya que su efectividad democrática no depende de esta diferencia.

Referencias

- ABARCA, L., Maas, G., Hogland, W. (2013). *Solid waste management challenges for cities in developing countries*. *Waste Management*, 33, 220-232.
- ABRUCIO, F., y Grin, E. (2015). *From decentralization to federative coordination: The recent path to intergovernmental relations in Brazil*. *International Conference on Public Policy*, Milán, 1-4 julio, 2015.
- ACKERMAN, J. (2004). *Co-governance for accountability: beyond "exit" and "voice"*. En *World Development*, 32(3), 447-463.
- ACURIO, G., Rossin, A. Texeira, P. Zepeda, F. (1997). *Diagnóstico de la situación del manejo de los residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe*, ALC. Washington: BID; OMS; OPS.
- ARÉVALO, P. (2010). *Globalización del derecho. Ius humanitatis y política ambiental en Colombia*. Bogotá: Fundación Universitaria Los Libertadores y Grupo Editorial Ibáñez.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2009). *Lineamientos estratégicos del Banco Interamericano de Desarrollo para el sector de residuos sólidos 2009-2013*. Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente. Nota Técnica n.º IDB-TN-101.
- BOVENS, M. (2007). *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*. En *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2015). *El gobierno de las grandes ciudades. Tipología y análisis de los modelos de gestión y gobierno en ciudades de América Latina*. Bogotá: autor.
- CAVILL, S. y Sohail, M. (2004). *Strengthening accountability for urban service*. En *Environment and Urbanization*, 16(1), 155-170.
- CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. (2007). *Nivel de transparencia sector recursos naturales y medio ambiente en Bogotá D.C.* Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Subdirección de Análisis Sectorial. Responsable del informe J. Martínez Hernández.
- DALTON, R., Cain, B., and Scarrow, S. (2001). *Democratic publics and democratic institutions*. En: Cain, B, Dalton, R. y Scarrow, S. En *Democracy transformed?: Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press: 250-275.
- DAMGAARD, B. Y LEWIS, J. M. (2014). *Accountability and citizen participation*. En *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- ELSTER, J. (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GRIN, E. (2015). *Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy*. *Revista de Sociologia e Política*, 23(55).
- HERNÁNDEZ, A. (2010). *Accountability, democracia local y la defensa de lo público: el caso de Bogotá 1991-2010*. Recuperado de <http://ahemand.uniandes.edu.co/Documentos/Accountability%20y%20presidencialismo%20art%EDculo%20obogot%E1%202011.pdf>
- HERNÁNDEZ, A. (2011). *El caso de Bogotá*. En: Hernández, A. y Arciniegas, E., *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina*. Estudios de caso comparados en São Paulo, México D.F., y Bogotá. Bogotá: Ediciones Uniandes, 197-319.
- HERNÁNDEZ, A. Y CUADROS, D. (2014). *Iniciativas de transparencia y accountability en América Latina: naturaleza, tipología e incidencia en la democracia y el desarrollo*. En: Pinheiro, D., et al. *Democracia: desafíos, oportunidades e tendencias*. Imaginar o Brasil Editora, 218-261.
- HONG, B., E IM, T. (2013). *The effect of transparency on trust in government: a cross-national comparative experiment*. En *Public Administration Review*, 73, 575-586.
- IDEAM, UNICEF Y CINARA. (2005). *Marco político y normativo para la gestión integral de residuos sólidos en Colombia*. Informe de política y normatividad. Santiago de Cali: autores.
- INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK, *Pan American Health Organization e Inter-American Association of Sanitary and Environmental Engineering*. (2010). *Regional Evaluation on Urban Solid Waste Management in Latin America and the Caribbean Report*. Autores.

- INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. (2010). *Dinámicas de organización de los recicladores informales. Tres casos de estudio en América Latina*. Sector Infraestructura y Medio Ambiente. Nota Técnica n. °117.
- ISUNZA, E. (2011). *El caso de São Paulo*. En: Hernández, A. y Arciniegas, E. (Comp.), *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México D.F., y Bogotá*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 49-94.
- JACOBI, R. Y RIZPAH, G. (2011). *Solid waste management in São Paulo: the challenges of sustainability*. *Estudios Avanzados*, 25(71).
- KING, M. Y GUTBERLET, J. (2013). *Contribution of cooperative sector recycling to greenhouse gas emissions reduction: a case study of Ribeirao Pires, Brazil*. *Waste Management*, 33(12), 2771-2780.
- LAEGREID, P. (2014). *Accountability and new public management*. En *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- LANGE, PH., DRIESSEN P., SAUER, A. Y BURGER, P. (2013). *Governing towards sustainability: conceptualizing modes of governance*. En *Journal of Environmental Policy and Planning*, 15(3).
- MARSHALL, R. Y FARAHBAKHS, K. (2013). *System approaches to integrated solid waste management in developing countries*. *Waste Management*, 33: 988-1003.
- MEIJER, A. (2014). *Transparency*. En *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- MONTES, C. (2009). *Panorama general de los residuos sólidos en el derecho ambiental colombiano*. En: Montes, C. (comp.) Régimen jurídico y ambiental de los residuos sólidos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 17-47.
- NACIONES UNIDAS (2016). *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development*. Habitat III New Urban Agenda, octubre.
- OCHOA, M. (2016). *Gestión Integral de Residuos. Análisis normativo y herramientas para su implementación*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- OECD, 2014. *Environmental Performance Reviews: Colombia*. Autor
- OFFENBAUER, D. Y LEE, D. (2012). *Putting the informal on the map-tools for participatory waste management*. ACM Digital Library.
- OSSEGE. (2012). *Accountability – are we better off without it? Public Management Review*, 14(5), 585-607.
- PIRES, V. Y GAETA, A. (2010). *El gobierno de las megalopolis, el caso de Brasil – São Paulo: gestión metropolitana, descentralización y participación como desafíos simultáneos*. Política y sociedad, 47(3), 187-205.
- PNUD. (2014). *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- PRZEWORKSI, S., STOKES, C. y Manin, B (eds.). (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRZEWORKSI, A., STOKES, S.C., Y MANIN, B. (1999). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- REVI, A., SATTERTHWAITTE, D.E. ARAGÓN-DURAND, F., CORFEE-MORLOT, J., KIUNSI, R.B.R., PELLING, M., ROBERTS, D.C. Y SOLECKI, W. (2014). *Urban areas*. En: *Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press, 535-612.
- RODIC, L., SCHEINBERG, A., WILSON, D.C., (2010). *Comparing Solid Waste Management in the World's Cities*. Paper presentado en el ISWA World Congress 2010, *Urban Development and Sustainability; a Major Challenge for Waste Management in the 21st Century*, Hamburgo, Alemania.
- ROMZEK, B. (2014). *Accountable public services*. En: Bovens, M. y Schillemans, Th. *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHEDLER, A. (1999). *Conceptualizing accountability*. En: Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. (editores), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Londres: Boulder.
- SCHEINBERG, A. (2008). *Closing the circle. Bringing integrated sustainable waste management home*. Países Bajos: VNG International, The Hague.

- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ. (2012). *Índices de Ciudad*. Bogotá: autor.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ. (2014). *Índices de Ciudad*. Bogotá: autor.
- SMULOVITZ, C. (2001). *Judicialización y Accountability Social en Argentina*. Ponencia presentada en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association, LASA, Washington D.C.
- UN-HABITAT. (2012). *State of latin american and caribbean cities. Towards a urban transition*. Autor.
- VEEDURÍA DISTRITAL Y CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. (2015). *Agenda por la transparencia en Bogotá, 2016-2019*. Bogotá: autor.
- WANG, X. (2002). *Assessing administrative accountability. Results from a national survey*. *American Review of Public Administration*, 32(3), 350-370.
- WARREN, M. (2006). *A second transformation of democracy?* En: Cain, B, Dalton, R. y Scarrow, S. *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press: 223-249.
- WARREN, M. (2014). *Accountability and democracy*. En: Bovens, M. y Schillemans, T. *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- WHITEMAN, A., SMITH, P. Y WILSON, D. (2001). *Waste management: an indicator of urban governance*. En *Solid Waste Management in the world's cities*.
- WILSON, D. (2007). *Development drivers for waste management*. En *Waste Management and Research*, 25, 189-207.